

0- 792862

*На правах рукописи*

**Крупинина Елена Анатольевна**

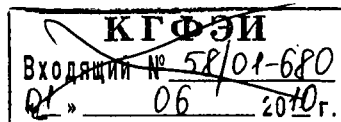
**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ  
В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ  
1993-2009 годов**

Специальность 23.00.02 –  
политические институты, процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание учёной степени  
кандидата политических наук



Саратов 2010



**Диссертация выполнена на кафедре «Связи с общественностью»  
Государственного образовательного учреждения высшего  
профессионального образования  
«Тамбовский государственный технический университет»**

**Научный руководитель:** доктор политических наук, профессор  
Санжаревский Игорь Иванович

**Официальные оппоненты:** доктор социологических наук, профессор  
Аникин Леонид Сергеевич

кандидат политических наук, доцент  
Скороходова Ольга Сергеевна

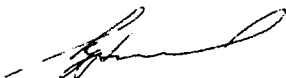
**Ведущая организация:** Воронежский государственный  
университет

Защита состоится 25 июня 2010 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.243.04 по политическим наукам в Саратовском государственном университете по адресу: 410028, г. Саратов, ул. Вольская, 10, корп. 12, ауд. 510.

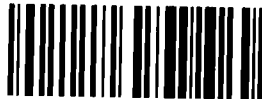
С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Научной библиотеки Саратовского государственного университета.

Автореферат разослан «21» мая 2010 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат политических  
наук, доцент



НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000712777

И.И. Кузнецов

Актуальность исследования проблем местного самоуправления в современной России заключается в том, что богатый постсоветский опыт его реформирования в силу своей противоречивости не увенчался становлением самостоятельной и эффективной местной власти. Громкие официальные декларации о необходимости формирования местного самоуправления как важнейшего института демократии и гражданского общества на практике сопровождаются усилением давления на него со стороны федеральной и региональной власти, встраиванием местного самоуправления в единую «вертикаль» государственного управления.

Направленность развернувшегося в России процесса модернизации политической системы сегодня только осмысливается, формируется, в том числе, в ходе научных дискуссий. В попытках, так или иначе, интерпретировать эту направленность, сюжеты, связанные с местным самоуправлением, зачастую используются в качестве аргумента. В связи с этим важным представляется выяснить, можно ли рассматривать опыт 1990-х годов как «муниципальную революцию»<sup>1</sup>, а практику 2000-х годов относить скорее к «муниципальной контрреволюции»<sup>2</sup>.

Актуальной проблеме исследования делает и тот факт, что федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 году, в 46 субъектах вступил в силу с 01 января 2006 года, а на всей территории страны в полном объеме начал действовать с 01 января 2009 года. Более того, в Послании Федеральному Собранию РФ, Президент Д.А. Медведев сказал, что работа по совершенствованию регионального законодательства будет продолжаться<sup>3</sup>, поэтому местное самоуправление по-прежнему находится в состоянии интенсивного реформирования.

Местному самоуправлению уделено немало внимания в официальных выступлениях лидеров страны, начиная с 1993 года. Это свидетельствует о государственной важности проблемы становления института местной власти в России. В 2008 году исполнилось 15 лет с выхода Указа Б.Н. Ельцина «О реформе местного самоуправления», подписанного 26 октября 1993 года. В 2008 году исполнилось пять лет Федеральному закону № 131-ФЗ<sup>4</sup>. Юбилей

---

<sup>1</sup> См.: Митрохин С. Особенности реализации муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации. М., 1999.

<sup>2</sup> См.: В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. Реформа местной власти в городах России, 1991-2006. СПб: Норма, 2008. 368 с.

<sup>3</sup> Медведев Д.А. Послание Федеральному собранию Российской Федерации. Москва, Кремль. 5 ноября 2008 год // <http://www.rg.ru/2008/11/05/poslanie-kremlin.html> (дата обращения 05.02.2010)

<sup>4</sup> См.: Миронов Н. Местное самоуправление: незавершенный проект. (Была ли реализована правительственная концепция муниципальной реформы?) // Муниципальное право. 2008. № 3.

вполне знаковые, для того, чтобы осуществить обобщающий анализ и сделать определенные выводы на основании исследований.

На сегодняшний день реформирование в значительной мере осложнено и замедлено экономическим кризисом в мире и в стране. Однако без местного самоуправления, как института демократии, опирающегося на инициативу и активность широких слоев населения, невозможно обеспечить устойчивый экономический рост в России. Пассивные или активно противодействующие официальным решениям, принятым без их участия и учета интересов, граждане не способствуют эффективному функционированию государства, реализации в полном объеме прав и свобод.

Актуальность научных исследований в сфере местного самоуправления продиктована также тем, что до сих пор не вполне осмыслена концепция формирования современного российского местного самоуправления. Мы разделяем позицию, согласно которой «в течение последнего десятилетия научная наработка базовых представлений о перспективах и механике построения гражданского общества в России не слишком продвинулась вперед»<sup>5</sup>. Оценки причин неудачи с гражданским строительством и сегодня устойчиво колеблются в спектре от признания изначально плохим либерального плана строительства гражданских отношений до признания исконной несовместимости основ российского государства и общества с принципами и институтами либеральной демократии<sup>6</sup>.

**Степень научной разработанности проблемы исследования.** Проблемы местного самоуправления являются междисциплинарными. Они оказываются в сфере изучения социологов, экономистов, историков, политологов, правоведов<sup>7</sup>. В исследованиях юридической направленности анализируется законодательное обеспечение практики местного самоуправления, проблемы реализации муниципального права<sup>8</sup>. Политико-социологические аспекты нашли свое отражение в научных исследованиях Л.С. Аникина, Л.В. Ребышева,

---

<sup>5</sup> Шестов Н.И. Гражданское общество: почему не сложилась единая концепция? // Политико-правовые основы предпринимательства в России. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию юридического факультета Саратовского университета. 2-3 июля 2007 года. Саратов: Изд-во СГУ, 2008. С. 234.

<sup>6</sup> См.: Андропова И.В. Политико-правовые и социокультурные условия становления гражданского общества в современной России. Саратов, 2004.

<sup>7</sup> Архипова Т.Г. Проблемы местного самоуправления в России: история и современность // Государственность современной России. М., 2003; Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение. М., 1998.

<sup>8</sup> Сиддиков Р.Р. Местные органы власти и местное самоуправление. (Теоретические и организационно-правовые проблемы): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993; Тарасов О.Ю. Европейская хартия местного самоуправления и муниципальное право РФ. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Барабашев Г.В. Положение и роль муниципальных органов в современном капиталистическом государстве (США, Великобритания). М., 1971; Туманова Н.Л. Местное самоуправление: Проблемы реализации муниципального права. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996; Недокушаева Л.Н. Муниципальная власть: правовые проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999.

Грибанова Г.И., Богданович Т.Ю. и др.<sup>9</sup> Социологический подход предполагает акцентирование внимания на таких аспектах проблемы как эволюция институтов местного самоуправления, препятствия на пути их становления. Ряд исследовательских работ экономического характера посвящен анализу механизмов формирования местных бюджетов, проблемам их финансирования, субсидирования и предоставления займов<sup>10</sup>.

Для понимания политической субъектности местного самоуправления в рамках диссертационной работы особую важность имеют принципы взаимодействия государства и гражданского общества, рассматривавшиеся в периоды развития политической науки в рамках философии, юриспруденции в многочисленных трудах Платона, Аристотеля, Гоббса, Локка, Руссо, Гегеля, Маркса и др.<sup>11</sup>

Изучение сущности и природы местной власти в западных странах, начатое в XIX веке в трудах Л. Штейна, Р. Гнейста, Г. Еллинека, О. Ресслера<sup>12</sup> и других авторов, позволяет понять происхождение и характер муниципальной власти, ее функции, характер взаимоотношений с центральными органами власти государства. Необходимо отметить, что проблема местного само-

---

<sup>9</sup> Аникин Л.С. Становление местного самоуправления в Российской Федерации: опыт социологического исследования. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1997; Ребышева Л.В. Местное самоуправление в системе политической власти. Автореф. дис. ... канд. социол. наук. Тюмень, 1998; Грибанова Г.И. Местное самоуправление в политической системе развитых демократий. Сравнительный анализ западноевропейских стран. Дис. ... д-ра социол. наук. СПб., 1998; Богданович Т.Ю. Социальные аспекты оптимизации местного самоуправления. Автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 1997.

<sup>10</sup> Баранова К.К. Коммуны в системе финансового выравнивания Германии. (Основы местного самоуправления). Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1996; Филь С.И. Муниципальные займы в системе государственного кредита. Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1997; Плетнев А.В. Регулирование предпринимательства (Муниципальный уровень). Автореф. дис. ... экон. наук. М., 1995; Кухуй М.Г. Муниципальные банки и их развитие в современной региональной экономике. Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1998.

<sup>11</sup> Платон. Собрание сочинений. В 4 т. / Под общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А.А. Тахо-Годи. (Серия «Философское наследие»). М.: Мысль, 1990-1994. Т.4. 1994. 832 с.; Аристотель. Афинская политика. / Пер. С. И. Радцига. М., 2003. 198 с.; Томас Гоббс. Левинафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Философский портал URL: <http://www.philosophy.ru/library/> (дата обращения 02.02.2010); Локк Д. Сочинения, тт. 1-3. М., 1985; Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М. 1969; Гегель Г.В.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990; Гегель Г.В.Ф. Феноменология духа. М.: Наука, 2000; Маркс К. Сочинения: в 39 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. Ин-т марксизма-ленинизма. 2-е изд. М.: Госполитиздат, 1955-1981.

<sup>12</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве и праве / Вст. статья И.Ю. Козлихина. М.: Изд-во: Юрид. центр Пресс, 2004. 752 с.; Правовое государство и административные суды Германии / Гнейст Р.; Под ред.: М.И. Свешников, прив. доц.; Пер.: Ф.С. Фустов. 2-е изд., испр. и доп. С.-Пб.: Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. 379 с. – репринтная копия; История политических и правовых учений. Учебник / Под ред. О.Э. Лейста. М.: Издательство «Зерцало», 2000. 688 с.; История политических и правовых учений. Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М., 1998. 736 с.; Цветкова Г. О сущности местного самоуправления // Управленческое консультирование. 1999. № 2. URL: <http://www.dialogvn.ru/uk/1999/n02/s99-2-01.htm> (дата обращения 02.02.2010).

управления, как элемента демократии, этими авторами еще не ставилась, но само явление власти местного уровня было обозначено и стало предметом научного анализа.

Особую роль для осмысления российской действительности играет со второй половины XIX века изучение отечественными специалистами теории и практики местного самоуправления в странах западной Европы<sup>13</sup>. В это время наиболее важной проблемой, обсуждаемой в трудах В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, М.И. Свешникова, является возможность использования опыта функционирования западных институтов самоуправления в России. В работах М.И. Свешникова можно обнаружить анализ места самоуправления в системе государственного права. Его определение самоуправления как формы управления местностью в значительной степени способствует анализу местного самоуправления как меры и показателя общественного развития<sup>14</sup>. Кроме того, рассматривались проблемы соотношения управления и самоуправления, степень независимости местного самоуправления от государственной власти<sup>15</sup>.

Особую важность в понимании современного состояния местного самоуправления имеет анализ истории его реформирования и развития в постсоветской России<sup>16</sup>.

Одним из первых в западной политической науке политологический анализ практики самоуправляющихся общин в системе демократических отношений осуществил А. Токвиль в работе «Демократия в Америке». Автор показал значение местного самоуправления как механизма, препятствующего централизации власти в руках государства и как социального института, помогающего преодолеть изолированность людей друг от друга, развивающего их социальную активность.<sup>17</sup>

Пониманию местного самоуправления как важнейшего института демократии способствует рассмотрение научных концепций таких авторов как

---

<sup>13</sup> См.: Елистратов А.И. Государственное право. М., 1912; Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт практического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866; Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874; Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб., 1910; Градовский А.Г. Системы местного самоуправления Западной Европы и России. Сборник государственных знаний / Под ред. В.П. Безобразова. Т. 5, 6. СПб., 1864.

<sup>14</sup> См.: Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892.

<sup>15</sup> См.: Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882; Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869-1871. Т. I. 1-3; Свешников М.И. Основные пределы самоуправления. СПб., 1892.

<sup>16</sup> См.: Местное самоуправление: теория и практика. М., 1997; Третье звено государственного строительства в России. М., 1998.

<sup>17</sup> См.: Токвиль А. Демократия в Америке. М., 2000.

Дж. Бреннан, Дж. Бьюкенен<sup>18</sup>, Э. Мейеро, О. Лабанд и др.<sup>19</sup>, которые стали теоретической базой муниципальных реформ, проведенных в США и ряде европейских стран в 70-90-х годов XX века.

При этом многие зарубежные исследователи, не отказываясь от идеи развития социальных и политических возможностей каждого индивида и гражданского общества в целом, сосредотачивают внимание на анализе роли политической элиты в осуществлении управленческих функций, противопоставляя ее обычному человеку, в основе своей безучастному к политике и управлению государством<sup>20</sup>. Нередко с данной позицией солидарны и отечественные исследователи. Например, В. Гельман считает, что непродуктивно придерживаться «исследовательской традиции, увязывающей хорошее правление с гражданским участием масс»<sup>21</sup>. Многие другие обществоведы также считают, что значительная часть российского общества не готова к самоуправлению, тяготеет к авторитарному правлению<sup>22</sup>, что для развития местного самоуправления в России не достаточно сформирована система представительства интересов<sup>23</sup>.

Многочисленны исследования, посвященные сравнительному анализу российских законов об общих принципах организации местной власти в России 1995 и 2003 годов, проводимых с целью изучения политических последствий их принятия<sup>24</sup>. Исследуя политические аспекты местного самоуправления авторы коллективных монографий (Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н.) выясняют причины неудач муниципальной реформы в России в конце 1990-х годов, рассматривают местное самоуправление в контексте его значения в борьбе за власть между политическими элитами<sup>25</sup>. Результаты проведенных исследований способствуют пониманию противоре-

---

<sup>18</sup> Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. СПб.: Экономическая школа, 2005. 272 с.; Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчёт согласия. Границы свободы / Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1 / Фонд экономической инициативы. М.: Таурус Альфа, 1997.

<sup>19</sup> См.: Цветкова Г. О сущности местного самоуправления // Управленческое консультирование. 1999. № 2. URL: <http://www.dialogvn.ru/uk/1999/n02/s99-2-01.htm> (дата обращения 02.02.2010).

<sup>20</sup> См.: Пейтман К. Массовое участие и теория демократии // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М.: Ладомир, 2006.

<sup>21</sup> См.: Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001. СПб., М., 2002.

<sup>22</sup> См.: Гордон Л., Клопов Э. Современные общественно-политические преобразования в масштабе социального времени // Социологические исследования. 1998. № 1. С. 3-17; Вайнштейн Г. Между полной несвободой и полным хаосом (о природе политической системы современной России) // Pro et Contra. 1998. Т. 3. № 3. С. 40-56.

<sup>23</sup> См.: Аникин Л.С. Становление местного самоуправления в Российской Федерации: опыт социологического исследования. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1997.

<sup>24</sup> См.: Campbell A. State versus Society? Local government and the reconstruction of the Russian state.

<sup>25</sup> См.: Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001. СПб.; М., 2002; Реформа местной власти в городах России 1991-2006. СПб., 2008.

чий, характерных для становления местного самоуправления в России в настоящее время. О значимости данного исследования говорит тот факт, что его фрагмент опубликован в таком фундаментальном издании как «Российская политическая наука», изданная в пяти томах в 2008 году<sup>26</sup>. Этим же годом датирован сборник Института научной информации по общественным наукам российской академии наук, содержащий в обобщенном виде научные труды и рефераты, посвященные местному самоуправлению как отечественных, так и зарубежных авторов<sup>27</sup>.

Для понимания специфики местного самоуправления в современной России важен анализ динамики развития институтов местного самоуправления. В этом плане интерес для диссертационной работы представляет исследование местного уровня власти через призму такой проблемы, как динамика городских политических режимов<sup>28</sup>. Анализ объема политического в неполитическом уровне местной власти, предложенный П. Пановым, а также исследование муниципалитета как субъекта власти<sup>29</sup>, представляется актуальным для понимания системы взаимодействия между федеральным, региональным и местным уровнями власти<sup>30</sup>.

Для анализа детерминированности успехов и неудач муниципальных реформ системой сдержек и противовесов между властями особый интерес представляет методологический подход к пониманию демократии как институализированного конфликта, обеспечивающего как стабильность, так и социальные инновации, предложенный коллективом, возглавляемым А.В. Глухой.<sup>31</sup> А также подход к анализу соотношения государства и гражданского общества в процессе политических отношений с позиции принципов пропорциональности, который предложен И.И. Санжаревским.<sup>32</sup>

Анализу современного этапа реформы местного самоуправления в России посвящены работы А.С. Автономова, Е.В. Андрушиной, В. Гельмана,

---

<sup>26</sup> См.: Гельман В.Я. Городская власть и российская трансформация // Российская политическая наука: в 5-ти тт. / Под общ. ред. А.И. Соловьева. М.: РОССПЭН, 2008.

<sup>27</sup> См.: Политическая наука: Локальная политика, местное самоуправление: Российский и зарубежный опыт. М., 2008.

<sup>28</sup> См.: Ледаев В.Г. Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования // Политическая наука. 2008. № 3.

<sup>29</sup> См.: Скороходова О.С. Город как политический феномен: Дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2005.

<sup>30</sup> См.: Панов П.В. Локальная политика в разных измерениях // Политическая наука: Сб. науч. тр. / Ред. кол.: Ю.С. Пивоваров и др. М., 2008. № 3: Локальная политика, местное самоуправление: Российский и зарубежный опыт / Ред.-сост. вып. Л.Н. Верченко, В.А. Ковалев, П.В. Панов.

<sup>31</sup> Глухова А.В. Социальные конфликты в условиях системных трансформаций / [отв. ред. А.В. Глухова]. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2005. 360 с.; Глухова А.В. Конфликты и диалог политических культур в современной России / А.В. Глухова; [авт. кол.: Бойко М.А. и др.; под ред. А.В. Глуховой]. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2005. 216 с.

<sup>32</sup> См.: Санжаревский И.И. Пропорциональность в современных социально-политических отношениях. Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 2004. 144 с.



А. Кынева, Н.П. Медведева, А. Пузанова, М.В. Столярова, А.Е. Чириковой и др.<sup>33</sup> В этих работах представлен комплексный взгляд на весь путь развития местного самоуправления в постсоветской России.

Пониманию противоречий, характерных для становления местного самоуправления в России в настоящее время, способствуют исследования в сфере местного самоуправления, выполненные в сравнительном ключе. Среди них немало работ посвящено изучению зарубежного опыта<sup>34</sup>. Сравнительный анализ теории и практики местного самоуправления в различных странах, в том числе на постсоветском пространстве<sup>35</sup>, позволяет изучать институциональную и функциональную структуры организации местного самоуправления, особенности становления этого института в зарубежных странах<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Автономов А.С. МСУ – система многоуровневая // Стратегия России. 2004. № 12; Андрушина Е.В. Местное самоуправление в современной России: драматизм становления // Власть. 2006. № 1; Гельман В. Возвращение Левинафа? Политика децентрализации в современной России // Полис. 2006. № 2; Гельман В. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra, Январь-февраль, 2007; Кынев А. Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et Contra, Январь-февраль, 2007; Макаркин А. Мэры: борьба за независимость // Pro et Contra, Январь-февраль, 2007; Медведев Н.П. Проблемы оптимизации регионального и муниципального управления в современной России // В кн.: Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации / Под ред. Г.В. Витткэмпера, Г.Я. Козлова, В.С. Авдонина. М., 2006; Пузанов А., Рагозина Л. Отчуждение местной власти // Pro et Contra, 2007, январь-февраль; Смирнягин Л. Трудное будущее российских городов // Pro et Contra, Январь-февраль, 2007; Столяров М.В. Конституционно-правовые основы местного самоуправления // В кн.: Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации / Под ред. Г.В. Витткэмпера, Г.Я. Козлова, В.С. Авдонина. М., 2006; Тихонов Д.А. Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России. М., 2004; Чирикова А.Е. Социальная политика в малых российских городах: региональные варианты // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах. М., 2007.

<sup>34</sup> Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971; Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Органы и функции местного самоуправления: опыт зарубежных стран. М., 1991; Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996.

<sup>35</sup> См.: Альхасан ибн Ибрагим М. Государственно-административный контроль: (Сравнительно-правовой анализ на основе опыта СССР, САР, АРЕ, Франции). Дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1990; Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. М., 1995.; Артемов В.Н. Местное самоуправление в советской и постсоветской России: сравнительный анализ. Дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 1999; Ирхин Ю.В. Некоторые особенности местного самоуправления в современной России и Украине (сравнительный анализ) // Новый политический цикл: повестка дня для России. М., 2008.

<sup>36</sup> Серебренников В.П. Местное управление и местное самоуправление Франции. Минск, 1981; Структура местного самоуправления в городах Германии. Л., 1991; Шапутов Ю.Ю. Местная власть в России и Германии. Кн. 1 и 2. Ростов на Дону. 1994, 1995; Граверт Г. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. 1992. №10; Демишель А., Демишель Ф. Институты и власть во Франции. М., 1997; Савин В.А. Система органов власти в управлении Испании. М., 1982; Финансы местного самоуправления: шведский опыт // Финансы. 1988. № 4; Пэохсен А. Исполнительная власть в Финляндии // Государство и право. 1992. № 7; Моргунова М. Амтроды, ландстинги, фолькстинги... // Российская Федерация. 1996. № 6; Леошенко С.А. Регионализм в Испании: Проблемы децентрализации государственного управления. Дис. ... канд. полит. наук. М., 1994; Ратрут Н.А. Роль центров развития местного сообщества в системе социальной политики иорданского королевства. Дис. ... канд. социол. наук. М., 2004.

Результаты анализа региональных моделей местного самоуправления, проведенного авторскими коллективами Европейского университета в Санкт-Петербурге<sup>37</sup>, Института Современного Развития (ИНСОР)<sup>38</sup>, представляют интерес в плане определения специфики модели местного самоуправления, сложившейся в Тамбовской области. Несмотря на то, что региональная специфика конкретных субъектов федерации нашла свое отражение в большом количестве монографий и научных статей<sup>39</sup>, кандидатских и докторских диссертациях<sup>40</sup>, политологический анализ региональной модели становления и реформирования местного самоуправления в Тамбовской области до сих пор не был осуществлен.

Анализ степени разработанности проблемы продемонстрировал, что малоизученным остается вопрос о сущности противоречий, изначально заложенных в нормативных документах по местному самоуправлению и предопределивших результаты его реформирования. За рамками имеющихся на сегодняшний день исследований остается вопрос о том, почему, несмотря на диаметрально противоположную направленность реформирования в периоды нахождения у власти президентов Б. Ельцина и В. Путина, местное самоуправление так и не сформировалось в России как институт гражданского общества.

Цель диссертационного исследования – на основе анализа тенденций, особенностей и противоречий в процессе организации и реформирования местного самоуправления в Российской Федерации, выявить причины, затруд-

---

<sup>37</sup> См.: Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001. СПб., М., 2002; Реформа местной власти в городах России 1991-2006. СПб., 2008.

<sup>38</sup> См.: Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований июнь-декабрь 2008 г. / Под общей редакцией проф. Юргенса И.Ю. М.: Экон-Информ, 2009.

<sup>39</sup> См.: Ермолаев Т.С. Специфика институционализации системы местного самоуправления в Якутии // Новый политический цикл: повестка дня для России. М., 2008; Местное самоуправление в России. Саратов, Изд-во «Газета». 1994; Местное самоуправление: Политологический подход / Под ред. В.М. Долгова. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1994; Кумакова С.В. Государственное управление и местное самоуправление: современные методы. Саратов, 1996; Аникин Л.С. Становление местного самоуправления в Российской Федерации. Опыт социологического исследования. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1997; Аяцков Д.Ф. Становление местного самоуправления в Российской Федерации в 90-х годах XX века. Саратов, 1997; Становление государственности и местного самоуправления в регионах России (на примере Саратовской области). Сборник научных статей / Под ред. Матузов Н.И. Саратов: Изд-во СВШ МВД РФ, 1997. 144 с.; Аксененко Ю.Н., Шумратов Б.И. Кадры местного самоуправления: оценка, оптимизация. Потенциал развития. Саратов, 1998; Волков Ю.Г., Дильнов Г.В., Кузьмин И.Г., Аникин Л.С. Местное самоуправление: российский путь. Саратов, 1999.

<sup>40</sup> См.: Парадиз А.Л. Местное самоуправление в политической системе общества. Дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 1994; Мельников А.Н. Особенности становления местного самоуправления в российской Федерации. Дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 1996; Аникин Л.С. Институционализация местного самоуправления как способ самоорганизации современного российского общества. Дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 1997; Ябров А.Л. Институты местного самоуправления в политических условиях российской монархии. Дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 1999; Суев А.Н. Развитие отношений муниципальной собственности в России. Дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2000; Филилков А.А. Управление и самоуправление: региональные аспекты. Дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2000.

нившие этот процесс, сделавшие местное самоуправление малоэффективным в период 1993-2009 годов.

Для реализации поставленной цели представляется необходимым решить следующие задачи:

проанализировать и соотнести с реальной политикой в сфере местного уровня власти содержательные аспекты президентских посланий Федеральному собранию РФ, касающиеся местного самоуправления;

определить характер влияния политических реформ Б. Ельцина на становление местного самоуправления как политического института;

осуществить анализ инструментов и механизмов процесса встраивания местного самоуправления в «вертикаль власти» как основного вектора формирования местного уровня власти в период президентства В. Путина;

на основе анализа нормативных документов по местному самоуправлению выявить противоречия, предопределившие результаты реформирования местной власти;

осуществить политологический анализ региональной модели местного самоуправления в Тамбовской области, в том числе, осуществить анализ практики реализации Федерального Закона № 131-ФЗ в регионе;

изучить оценку населением реального функционирования института местного самоуправления в городе Тамбове.

**Объект исследования** – местное самоуправление России в контексте политических реформ 1993-2009 гг.

**Предмет исследования** – процесс институционального регулирования местного самоуправления в Российской Федерации.

**Научная гипотеза исследования.** Несмотря на концептуальные подходы к формированию местного самоуправления, озвученные в президентских посланиях Федеральному Собранию РФ, многочисленные нормативные документы, организующие деятельность местной власти, многолетняя практика реформирования местного самоуправления привела к весьма противоречивым итогам. Модели и процедуры местного самоуправления, фактически сложившиеся в период 1993-2009 г.г., мало соответствуют нормам, закрепленным в Основном законе страны. В результате встраивания местного самоуправления в систему государственного управления с помощью совокупности инструментов институционального регулирования фактически изменилось его функциональное назначение.

Характер и направленность становления российского местного самоуправления на современном этапе обусловлены решением принципиального вопроса, намереваемся ли мы в ходе модернизации сформировать местную власть в соответствии с тем, как она определена в Основном Законе страны, или же наша задача – легитимировать, в том числе при помощи науки, фактически достигнутый уровень общественной самоорганизации.

**Методология исследования.** Теоретико-методологическая база исследования обусловлена его объектом, предметом, характером, поставленных задач. Теоретическую основу работы составляют труды отечественных и зарубежных исследователей, посвященные проблемам местного самоуправления.

При написании работы использовались разнообразные теоретико-методологические подходы, существующие в научной литературе по проблемам местного самоуправления. В исследовании широко используется институциональный подход. В рамках нашего исследования мы дополняем его неoinституциональным подходом, который позволяет осуществить анализ политических реформ, посредством которых осуществляется воздействие на институт местного самоуправления в Российской Федерации.

Использование системного анализа позволило рассматривать реформирование местного самоуправления в современной России как комплексный, многоаспектный процесс.

В рамках исследования автор руководствуется и принципами теории самоорганизации систем, согласно которым системе нельзя жестко навязывать путь развития, необходимо уловить тенденции ее собственного развития.

На основе нормативного подхода был проведен детальный анализ законодательных и иных нормативных актов, регулирующих процесс становления и развития местного самоуправления в российских регионах.

В исследовании автором использовались методы прикладной социологии. Основными процедурами сбора данных явились телефонный опрос и анкетирование. Применялся также вторичный анализ данных, полученных ведущими исследовательскими центрами. Включая в работу данные социологических опросов, мы солидарны с позицией Дж. Брайса и Дж. Гэллапа, согласно которой управление должно осуществляться, регулироваться и корректироваться общественным мнением<sup>41</sup>. Особенно это касается муниципального уровня власти, ближе всего расположенного к гражданам.

**Источниковая база исследования.** Выбор посланий российских президентов периода 1994-2009 годов в качестве официальных источников обусловлен тем, что в этих документах отражены наиболее важные общественные проблемы, требующие решения, формулируются цели и задачи на предстоящий год, подводятся итоги предыдущего года. Содержательные аспекты посланий, посвященные местному самоуправлению, определяют текущую политику государства в отношении местного уровня власти.

Законы и нормативные документы федерального уровня, а также нормативные акты регионального уровня (Тамбовской области) анализировались с целью выявления региональных особенностей организации местного самоуправления.

---

<sup>41</sup> Цит по: Докторов Б.З. Первопроходцы мира мнений: от Гэллапа до Грушина. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2005. С. 48.

В работе широко использованы результаты социологических исследований аналитических центров федерального и регионального уровней, а также результаты социологического опроса жителей города Тамбова, проведенного непосредственно автором исследования.

В числе источников проведенного исследования – материалы международных, всероссийских и региональных научных конференций, доклады и тезисы выступлений, полезные с точки зрения сопоставления авторских мнений, позиций, научных суждений.

**Научная новизна исследования.** В рамках диссертационного исследования автором продемонстрирован новый ракурс исследования базовых противоречий, затруднивших политический процесс реформирования института местного самоуправления в современной России. В основе проведенного анализа – соотнесение концептуальных подходов к формированию местного уровня власти, озвученных в президентских посланиях Федеральному собранию РФ, с реальной практикой муниципальной реформы. В результате анализа автор фиксирует, что местное самоуправление, несмотря на диаметрально противоположное направление реформирования в 1990-х и 2000-х годах, сформировалось скорее как политический институт, нежели как институт гражданского общества.

Доказано, что нормативно закреплённые принципы перераспределения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, формы административного контроля со стороны государства определяют встраивание местного самоуправления в вертикаль власти, делают условной разницу между государственной властью и местным самоуправлением. В исследовании раскрыты и проанализированы обстоятельства, определяющие включенность местного самоуправления в сферу государственного управления.

На основе анализа процесса реформирования местного самоуправления показано, что на современном этапе преобладает тенденция его унификации.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Противоречивый характер реформирования российского местного самоуправления, на наш взгляд, определяется нерешенностью в теории и в практике организации местного самоуправления принципиального вопроса: должно ли местное самоуправление подгоняться в плане форм и принципов под либеральные стандарты гражданского общества и правового государства, или же наше понимание того, что есть гражданское общество и правовое государство в их российском измерении должно приводиться в соответствие с фактически сложившимися институтами и процедурами местного самоуправления.

2. Идея независимости и самостоятельности местного самоуправления, закреплённая в Основном Законе РФ, оказалась несостоятельной в россий-

ской практике. Направленность реформирования местной власти – усиление контроля со стороны государства, характер перераспределения полномочий и т.д., делают условной разницу между государственной властью и местным самоуправлением. Принципы назначения и отстранения от должности глав муниципалитетов заменяют зависимость органов местного самоуправления «по горизонтали» – от избирателей зависимостью «по вертикали» – от госорганов. Все это ставит под сомнение социальное назначение местного самоуправления и, по сути, изменяет природу муниципальной власти. В данной ситуации представляется нецелесообразной абсолютизация принципа независимости местного самоуправления от государственных органов.

3. Включенность местного самоуправления в сферу государственного управления в настоящее время определяется следующими обстоятельствами:

- местное самоуправление регулируется законодательством, формируемым государством;
- законы вступают в силу по решению государства;
- уровень местной власти вовлечен в процесс борьбы за государственную власть;
- главы местного самоуправления могут отправляться в отставку решением представителей органов государственной власти;
- местная власть является объектом политических интересов;
- местное самоуправление находится под патронажем органов государственной власти;
- местные органы власти используются в качестве инструмента борьбы за политическую власть;
- с помощью законодательства устанавливается и изменяется объем полномочий, способы формирования органов местного самоуправления, финансирование, формы и сроки отчетности.

3. Различия региональных политических процессов обусловлены разнообразием политических практик, социокультурных, ресурсных, финансово-бюджетных условий. Можно утверждать, что полной унификации местного самоуправления в регионах не произошло, некоторое региональное своеобразие организации местной власти остается. Однако анализ инструментов давления на местное самоуправление, регулирования его деятельности и контроля, используемых государством, позволяет говорить о преобладании в процессе реформирования местного самоуправления тенденции унификации.

4. Население страны так и не стало главным субъектом реформы местного самоуправления, несмотря на ее многолетнюю историю. Отсутствие главного субъекта местного самоуправления в качестве полноценного участника его формирования и функционирования можно оценивать в качестве важнейшей институциональной проблемы местного самоуправления в российских регионах.

**Теоретическая значимость** проведенного диссертационного исследования видится в определенном вкладе его результатов в общую теорию политического процесса, демократии, государства и права, политической культуры и политического участия. Выводы и обобщения диссертации способствуют развитию теории политического управления в ракурсе соответствия российского измерения местного самоуправления традиционным либеральным стандартам.

**Практическая значимость** диссертационной работы определяется результатами анализа совокупности инструментов давления на местное самоуправление, регулирования его деятельности и контроля, используемых государством (на примере Тамбовской области). Полученные результаты могут использоваться в практике муниципальных органов власти, быть основой элективных курсов, спецкурсов, базовых учебных курсов по политологии, политическим отношениям и процессам, политическому, государственному и муниципальному управлению для студентов, аспирантов, слушателей институтов повышения квалификации.

**Апробация результатов исследования.** Апробация и внедрение результатов исследования осуществлялась аспирантом в процессе участия в работе «круглых столов», научно-методических семинаров, двух международных научно-практических конференций («Современные методики подготовки специалистов по связям с общественностью» 4-6 апреля 2007 г. Тамбов; «Политико-правовые основы предпринимательства в России», 2-3 июля 2007 г. Саратов), четырех всероссийских научно-практических конференций («Конституция. Выборы. Государство» 12-13 декабря 2006 г. Тамбов; «Избирательные процессы в современной России: теория и практика», 23-24 октября 2007 г. Саратов; «Управление и общество», 24 апреля 2009 г. Тамбов), трех межрегиональных научно-практических конференций («Роль общественных объединений в формировании институтов гражданского общества» 4 октября 2001 г. Тамбов; «Гражданский форум: власть народа или народ и власть?» 17 октября 2002 г. Тамбов; «Повышение эффективности муниципального управления в условиях реформирования: опыт, проблемы, перспективы», 29 мая 2009 г. Тамбов), а также в деятельности администрации Тамбовской области, администрации г. Тамбова.

Теоретические положения, выводы и результаты диссертационного исследования опубликованы в десяти научных публикациях общим объемом 4 п.л.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и библиографии.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, даётся характеристика степени её научной разработанности, определяется цель и задачи, методологические основы исследования. Формулируются основные положения, выносимые на защиту, элементы новизны, освещается теоретическая и практическая значимость работы.

Первая глава «Реализация президентских посланий Федеральному Собранию Российской Федерации в практике реформирования местного самоуправления в 1993-2009 гг.» посвящена исследованию обстоятельств, в силу которых местное самоуправление, несмотря на диаметрально противоположную направленность реформирования в периоды нахождения у власти президентов Б. Ельцина и В. Путина, сформировалось в России скорее как институт государственной власти, нежели как институт гражданского общества. В рамках главы содержательные аспекты президентских посланий, связанные с местным самоуправлением, соотносены с практикой реформирования местной власти.

В первом параграфе «Влияние политических реформ Б. Ельцина на становление местного самоуправления как политического института» обосновывается тезис о том, что в начале демократических преобразований 1990-х годов в стране во главу угла были поставлены вопросы, в первую очередь формального соответствия стандартам западной демократии. Децентрализация государственной власти рассматривалась как самоцель, являлась инструментом идеологической борьбы, демократизация проводилась ради демократизации, а не ради удовлетворения потребностей населения страны.

Поясняя в своем первом послании смысл конституционного принципа отделения местного самоуправления от государства, Б. Ельцин сказал: «Одним из признаков развитого гражданского общества является система институтов самоуправления. Эти институты позволяют придавать свободной деятельности человека созидательный смысл, связывать её с самоответственностью. Именно поэтому Конституция выделяет отдельную сферу самостоятельной гражданственности и активности – местное самоуправление, определяя, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, а действуют самостоятельно и ответственны перед своим населением»<sup>42</sup>. Однако в свете тех реальных результатов, которые были достигнуты в ходе политических реформ 1990-х годов, положение о независимости местного самоуправления от органов государственной власти представляется, по крайней мере, дискуссионным. На наш взгляд, именно оно дает основания для своего рода «пускания на самотек» всего, что связано с местными проблемами – жилищно-коммунальное хозяйство, дороги, образование, здраво-

---

<sup>42</sup> Послание Президента РФ Бориса Ельцина Федеральному собранию РФ: «Об укреплении российского государства: основные направления внешней и внутренней политики» 24 февраля 1994 года, Москва, Кремль // Ежегодные послания Президента РФ Федеральному собранию 1994-2005 гг. Новосибирск, 2006. С. 21.



охранение, транспортная система и многое другое. Именно эти проблемы и представляются наиболее значительными и затратными в любом государстве.

В параграфе анализируется принятый в 1995 году федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», при обсуждении которого конкурировали два варианта закона. Первый проект опирался на идеи выборности органов местного самоуправления, разделения властей и политического участия граждан. В основе второго проекта лежала идея иерархии «исполнительной власти». Между двумя проектами и был найден, в конечном счете, компромисс, предопределивший, в свою очередь, двусмысленность многих положений закона. Например, законом закреплялось право самостоятельно устанавливать и собирать налоги за органами местного самоуправления. Одновременно с этим предусматривалось и внешнее регулирование этого вопроса в виде минимальных бюджетных стандартов.

По мнению части экспертов, революционность закона 1995 года состояла в переходе от государственных органов местного управления к органам местного самоуправления. Местное самоуправление рассматривалось в контексте общегосударственной системы сдержек и противовесов.

Проведенный анализ практики применения Федерального закона 1995 года выявил его изъяны: поверхностность концептуального осмысления модели местного самоуправления, недостаточно четкое разделение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, непроработанность механизмов взаимодействия уровней власти, несоответствие имеющихся финансов объему полномочий органов местного самоуправления.

В президентском послании 1997 года говорилось о том, что хотя местное самоуправление, согласно Конституции, и не входит в систему государственной власти, оно осуществляет реальную власть в пределах своих муниципальных образований, местные органы важны именно как органы государственной власти, каналы управления страной. Тем самым президент несколько смягчил или попытался скорректировать на словах конституционное положение о независимости местного самоуправления от государства, в определенной степени признавая его неточность.

Таким образом, политические реформы 1990-х годов не решили главных проблем – формирования сбалансированной и стабильной системы властных отношений и создания условий для реального самоуправления и решения каждодневных проблем населения.

Во втором параграфе «Реформирование института местного самоуправления в период президентства В. Путина» автором раскрывается тезис о том, что с приходом на президентский пост в 2000 году В. Путина начинается процесс централизации и укрепления вертикали государственной власти и, как следствие, контрреформирование местного самоуправления. На наш взгляд, основной задачей реформирования этого периода было восстановление политического контроля федерального центра, построение властной вертикали и укрепление исполнительной власти.

В текстах посланий президента В. Путина хорошо прочитывается смена курса в сфере муниципальной политики. Анализ политической практики наступившего периода показал, что содержательные аспекты президентских посланий вполне согласованы с последующими действиями. Так, уже летом 2000 года в федеральное законодательство о местном самоуправлении был внесен ряд поправок, главной среди которых, на наш взгляд, является получение права главами исполнительной власти регионов прекращать полномочия органов местного самоуправления в случае нарушения ими федерального или регионального законодательства. Поправки к федеральному закону о местном самоуправлении предоставляли право региональным легислатурам распускать представительные органы местного самоуправления в случае неисполнения судебных решений об отмене отдельных нормативных правовых актов. Право отрешать от должности мэров региональных столиц предоставлялось лишь Президенту РФ. Главы исполнительной власти субъектов РФ получали право отрешать от должности других глав муниципальных образований.

Принятие в 2003 году нового закона о местном самоуправлении в научной литературе нередко рассматривается в качестве одного из политических инструментов наведения порядка в стране. Логика институциональных преобразований свидетельствовала о том, что в стране шел процесс устранения плюрализма во всех сферах общественной жизни. Реальные и потенциальные оппоненты – политические партии, лидеры субъектов федерации, общественные организации, СМИ и бизнес встраивались в вертикаль власти. Естественно, что и в сфере местной власти шел процесс замены самоуправления управлением из единого центра.

На наш взгляд, новый закон был призван изменить модель российского местного самоуправления, заложенную законом 1995 года, согласно которой местное самоуправление рассматривалось как противовес уровню власти субъектов федерации. Согласно новому закону, приоритетное положение в случае каких-либо разногласий между субъектом федерации и местным уровнем власти в целом приобретали решения федерального центра. В единую вертикаль государственной власти встраивались как субъекты федерации, так и органы местного самоуправления, что нередко оценивалось как наступление на демократию или вовсе свертывание народовластия. Произошло еще большее огосударствление системы местного самоуправления.

Наша позиция вполне соответствует мнению, согласно которому стратегический замысел центра заключался в том, чтобы оттянуть от регионов полномочия финансовой и политической направленности, усилив хозяйственную составляющую. В этой связи весьма показательным событием исследуемого периода стало принятие президентских указов «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», в которых разработана система критериев оценки деятельности, а также методика подсчета основных показателей. Перечень показателей, по которым проводится мони-

торинг и оценивается эффективность органов местного самоуправления, вряд ли в полной мере можно назвать объективным, однако, сама идея такой отчетности, безусловно, может быть оценена как позитивное явление.

Таким образом, что в период путинских реформ местное самоуправление, по сути, было интегрировано в государственную вертикаль, в отличие от ельцинского периода муниципальной автономизации. И те и другие процессы обеспечивались с помощью институциональных механизмов, главным образом, с помощью законов. Государство законодательным путем создавало определенные правила игры, по которым должно функционировать местное самоуправление. В силу того, что органы местного самоуправления не в состоянии сами изменить что-либо в этих правилах, можно сделать вывод о том, что они оказались встроены в вертикаль государственной власти.

Вторая глава «**Современное состояние местного самоуправления в российских регионах (на примере Тамбовской области)**» посвящена анализу результатов (учитывая их промежуточный характер) реформирования местного самоуправления в регионах на примере Тамбовской области.

В первом параграфе «**Характеристика российских моделей местного самоуправления**» автор на основе анализа результатов ряда научных исследований в сфере местного самоуправления, обосновывает вывод о том, что политика федерального центра в сфере местного самоуправления, начиная с 2000 года, направлена на унификацию ситуаций в российских регионах.

Например, согласно исследованиям, проведенным в 1990-х годах, «спектр вариантов развития местного самоуправления после 1993 года в различных регионах оказался весьма широк». Одной из причин явилось то, что Федеральный Центр осознанно не вмешивался в процесс становления местного самоуправления в регионах<sup>43</sup>.

В ходе исследования, проведенного коллективом Европейского университета в начале 2000-х годов, было выявлено значительно меньшее разнообразие моделей местного самоуправления<sup>44</sup>: четыре основных модели (в основе классификации – способы формирования органов местного самоуправления и объем полномочий, посредством которого осуществляется взаимодействие ветвей и уровней власти) и три вариации модели местного самоуправления (базовым параметром вариаций моделей местного самоуправления являлось соотношение государственного контроля и институционального регулирования).

Исследование, проведенное Институтом современного развития совместно с центром политических технологий в июне – декабре 2008 года, подтверждает, что, несмотря на наличие «формально единых и жестких право-

---

<sup>43</sup> См.: Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001. СПб.; М.: Летний сад. 2002. С. 70.

<sup>44</sup> См.: Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е. и другие. Реформа местной власти в городах России 1991-2006. СПб., 2008. С. 99-104.

вых рамок, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, реальные муниципальные практики неоднородны в региональном разрезе»<sup>45</sup>.

По мнению авторов данного исследования, специфика местного самоуправления формируется особенностями социально-экономической структуры региона. Важным фактором является соотношение первичного (сельское хозяйство), вторичного (промышленность) и третичного (сфера услуг) секторов экономики, а также уровень дохода населения. На этом основании все российские регионы разделены на две группы. К первой группе относятся Северо-запад России, Сибирь, Урал, Приморье. Позиция населения в отношении местного самоуправления в этой группе регионов характеризуется большой готовностью к участию населения в местном самоуправлении, восприятием его как деятельности самих граждан, позитивной оценкой муниципальной реформы и качества работы муниципальных органов. Ко второй группе регионов относится Центр, Юг России, Поволжье. Позиция населения в отношении местного самоуправления характеризуется низкой муниципальной активностью, а также тем, что граждане более скептичны в оценке роли местного самоуправления, местное самоуправление понимается как деятельность власти по решению проблем населения. Примечательно, что Тамбовская область относится авторами к регионам второй группы.

Однако в контексте данного исследования важно обратить внимание на тот факт, что исследовательский центр зафиксировал только две модели или две группы регионов, в отличие от исследования Европейского университета конца 1990-х – начала 2000-х годов.

Таким образом, сопоставление результатов поведенных исследований позволило нам предположить, что на сегодняшний день, спустя почти десятилетие реформ «путинской» направленности, ситуация в сфере местного самоуправления изменилась за счет усиления влияния, контроля и даже давления со стороны государства на институты местной власти. В результате – региональное разнообразие ситуаций в сфере местного самоуправления имеет явную тенденцию к уменьшению.

Во втором параграфе «Анализ форм институционального регулирования и контроля деятельности местного самоуправления в Тамбовской области» анализируются особенности процесса реформирования местного самоуправления в Тамбовской области.

На территории Тамбовской области Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в полном объеме вступил в силу с 1 января 2006 года. В целях реализации закона повсеместно были разработаны и утверждены уставы муниципальных образований, сформированы исполнительно-распорядительные органы местного

---

<sup>45</sup> См.: Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований июнь-декабрь 2008 г. / Под общей редакцией проф. Юргенса И.Ю. М.: Экон-Информ, 2009. С. 9.

самоуправления, в постоянном развитии находится соответствующая нормативная правовая база по решению вопросов местного значения. Так, в ходе подготовки к реализации Федерального закона законами Тамбовской области были установлены границы и определены места нахождения представительных органов местного самоуправления, наделены соответствующими статусами 352 муниципальных образования области. В их числе 7 городских округов, 23 муниципальных района, 13 городских и 309 сельских поселений.

В дополнение к Федеральному закону № 131-ФЗ в Тамбовской области принято еще 39 законов. Кроме того, в рамках разграничения имущества между муниципальными образованиями разных уровней принято 9 законов области и ещё более десятка находятся в различных стадиях разработки. Готовятся нормативные правовые акты, регулирующие организацию муниципальной службы, систему взаимоотношений федеральных, государственных и муниципальных органов власти.

Эксперты неоднозначно оценивают наличие столь обширной и постоянно обновляемой законодательной базы в регионах. Обобщая их мнения можно заключить, что на сегодняшний день: законов в сфере местного самоуправления много; не всегда вновь принимаемые законы работают на улучшение ситуации; чаще они значительно усложняют и дестабилизируют ситуацию; отсутствуют жизненно важные законы.

Помимо совокупности законодательных актов федерального и регионального уровней элементом институционального регулирования является и контроль, установленный за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти. Так, администрацией Тамбовской области принято постановление от 14.05.2008 № 586 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Таким образом, и в плане организации контроля за деятельностью органов местного самоуправления выстроилась все та же вертикаль государственной власти.

Важнейшим параметром институционального регулирования местного самоуправления является обеспечение муниципалитетов ресурсами – бюджетная составляющая – доля расходов в местных бюджетах относительно общих бюджетных расходов региона. С точки зрения обеспеченности бюджетных расходов собственными доходами местные бюджеты остаются дотационными. По данным управления экономической политики Администрации Тамбовской области в 2006 году собственные доходы муниципалитетов Тамбовской области покрывали бюджетные обязательства всего на 39%, в 2007 – на 34%, в 2008 – на 33,4%. Размер финансовой помощи от бюджетов других уровней остается существенным, доля в общих доходах составляет 65% в 2007 году и 65,6% – в 2008 году.

Одним из способов воздействия на муниципалитеты стала передача полномочий с низового уровня местного самоуправления на вышестоящий. Передача полномочий неразрывно связана с передачей финансовых средств.

В современных российских условиях к способам давления на местное самоуправление можно отнести партийный характер выборов в органы местного самоуправления. Просматривается несколько направлений воздействия на местное самоуправление со стороны государства:

во-первых, на уровне муниципальных образований выборы по партспискам могут вести к расчленению местного сообщества, что может осложнять взаимодействие депутатов из партийных списков с населением;

во-вторых, политическая партия по результатам выборов, по сути, получает мандат на управление муниципальным образованием и подчинение его партии власти, что не соответствует положениям Конституции РФ;

в-третьих, не совсем понятно, что может быть предметом партийной политики на местном уровне, где вопросы должны решаться независимо от государства и по инициативе населения.

В качестве важнейшего элемента институционального регулирования местной власти автором анализируется проблема кадрового обеспечения муниципалитетов.

Третий параграф «Особенности восприятия института местного самоуправления населением города Тамбова» посвящен изучению общественного мнения в отношении к местной власти. Автором было проведено собственное исследование в форме телефонного опроса жителей города Тамбова<sup>46</sup>. Результаты исследования позволяют заключить, что основная масса респондентов обладает низким уровнем информированности о данном институте (90% опрошенных отметили, что что-то слышали или впервые слышат о словосочетании местное самоуправление). Отсутствует единство толкования данного понятия и в целом адекватность трактовки. Так, только 25% опрошенных принимают определение местного самоуправления, близкое к конституционному, 60% видит в местном самоуправлении совершенно противоположный его природе смысл, полностью подчиняя местное самоуправление федеральной власти и лишая его всякого права на самостоятельность.

На вопрос о том, является ли администрация города Тамбова органом местного самоуправления, однозначное согласие выражают только 35% опрошенных, еще столько же соглашаются с утверждением с существенной долей скепсиса, сомнений, 20% – исключают данный факт, 10% – затрудняются с ответом.

---

<sup>46</sup> Исследование проводилось в форме телефонного интервью. Алгоритм построения выборки был основан на случайном отборе номеров телефонных абонентов города Тамбова, при этом квотировалось место жительства абонента с тем условием, чтобы в итоговом отборе были представлены все административные районы города – Октябрьский, Ленинский, Советский. Всего было проведено 200 интервью.

Вместе с тем готовность населения к самоорганизации оставляет желать лучшего. О своей готовности включиться в работу органов территориального общественного самоуправления заявили 40%, большинство из них являются представителями старшей возрастной когорты.

Исследование подтвердило тезисы, обсуждаемые в рамках первой главы исследования. В сознании проинтервьюированных образ местного самоуправления размыт и неопределенен, зачастую является чем-то противоположным тому смыслу, что закладывается конституционными принципами. Опрошенные относятся лояльно или даже испытывают потребность во вмешательстве вышестоящих звеньев власти в дела местного значения. Во многом такая позиция продиктована низким доверием местным органам власти, острой потребностью в справедливости и законности.

Опрошенные плохо представляют зону ответственности муниципалитета, не стремятся или опасаются увеличения его властных возможностей, при этом склонны довольно широко трактовать сферу ответственности местной власти, вменяя ей в обязанность решение неподотчетных вопросов и задач.

Результаты исследования, проведенного нами в 2008 году, вполне согласуются с результатами Всероссийского опроса, проведенного в российских регионах в 1997 году Фондом «Общественное мнение», что само по себе является негативным фактом. За двенадцать лет в образовательном уровне граждан в вопросах местного самоуправления не произошло практически никаких изменений<sup>47</sup>.

Таким образом, ощущение гражданами сопричастности к решению собственных проблем и способности эти проблемы решить, как важнейший индикатор состояния местного самоуправления, пока не удовлетворительно. Это свидетельствует об отсутствии главного субъекта местного самоуправления в качестве полноценного участника его формирования и функционирования. При различном уровне готовности к участию в местном самоуправлении представителей различных социальных групп региона, большинство граждан всё же не видит смысла в такого рода деятельности.

**Заключение.** Обобщая результаты исследования, автор заключает, что наиболее существенным, предопределяющим результаты реформирования местного уровня власти является противоречие между нормативно провозглашенным в Конституции Российской Федерации принципом независимости местного самоуправления и процессом встраивания местной власти в государственную управленческую вертикаль, имеющим место в политической практике.

Проведенный в рамках диссертации анализ дает основания полагать, что местное самоуправление в России сложилось именно в том формате, который ему задан политическими институтами как комплексами ролевых интеграторов стратегически-структурного значения.

---

<sup>47</sup> Местное самоуправление в современной России. Аналитический доклад. Реализация законодательства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и основные проблемы развития местного самоуправления в современной России. М.: МОНФ, 1998. С. 172.

**Основные положения диссертации отражены  
в следующих публикациях автора:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях,  
рекомендованных экспертным советом ВАК РФ*

1. Крупнина Е.А. Местное самоуправление в контексте политического реформирования 2000-2008 гг. // Вестник Тамбовского университета. Сер. Гуманитарные науки. Тамбов, 2010. Вып. 1(81). С. 291-296.

*Статьи, опубликованные в других научных изданиях*

2. Крупнина Е.А. Гражданское общество как объективная основа для создания коалиции общественных организации // Роль общественных объединений в формировании институтов гражданского общества: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов: 2001. С. 63-68.

3. Крупнина Е.А. Может ли власть быть косноязычной? (Об особенностях публичной речи представителей власти) // Материалы научно-практической конференции «Гражданский форум: власть народа или народ и власть?». Тамбов, 2002. С. 138-143.

4. Крупнина Е.А. О прозрачности органов власти, общественной палате и гражданском контроле. Тамбов: «Пролетарский светоч», 2004. 56 с. (в соавт. Санжаревский И.И., Титаренко В.А.).

5. Крупнина Е.А. Связи с общественностью в муниципальном управлении // Современные методики подготовки специалистов по связям с общественностью: Материалы Международной научно-практической конференции: 4-6 апреля 2007, Тамбов. Тамбов: Изд-во Першина Р.В., 2007. С. 61-64.

6. Крупнина Е.А. Прозрачность как политическая характеристика взаимодействия муниципальной власти и городского сообщества // Конституция. Выборы. Государство. Всероссийская научно-практическая Чичеринская конференция 12-13 декабря 2006 г. Тамбов: Сборник материалов. Вып. 1. Тамбов: Изд-во «ООО Центр-пресс», 2007. С. 97-98.

7. Крупнина Е.А. Перспективы взаимодействия муниципальной власти и бизнеса в условиях реформы местного самоуправления // Материалы Международной научно-практической конференции «Политико-правовые основы предпринимательства в России», 2-3 июля 2007 г. Саратов: Изд-во СГУ, 2008. С. 263-268.

8. Крупнина Е.А. Особенности политического участия населения накануне выборов в Государственную Думу Российской Федерации (на примере г. Тамбова) // Материалы Всероссийской научной конференции «Избирательные процессы в современной России: теория и практика», 23-24 октября 2007 г. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2008. С. 190-193.

9. Крупнина Е.А. Политические аспекты становления местного самоуправления в современной России // Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых и студентов «Управление и общество», 24 апреля 2009 г. Тамбов: Изд-во ИП Чеснокова А.В., 2009. С. 9-13.

10. Крупнина Е.А. Реформирование местного уровня власти в Российской Федерации как политическая проблема // Сборник научных трудов по материалам межрегиональной научно-практической конференции «Повышение эффективности муниципального управления в условиях реформирования: опыт, проблемы, перспективы», 29 мая 2009 г., Тамбов: Изд-во ИП Чеснокова А.В., 2009. С. 45-49.



Подписано в печать 18.05.2010 г. Формат 60×84/16. Объем 1,4 п.л.  
Тираж 100 экз. Заказ № 1277. Бесплатно.  
392008, Тамбов, ул. Советская, 190г.  
Издательский дом ТГУ имени Г.Р. Державина.





10m